

Obblighi di integrazione linguistica e immigrazione: un sostanziale “via libera” dalla Corte di Giustizia

(nota a Corte giust, Seconda Sezione, sent. 4 giugno 2015, Causa C-579/13, *P. e S. c. Commissie Sociale Zekerheid Breda*)

di Davide Strazzari, Univ. di Trento

1. In Olanda, dal 1 gennaio 2007, un cittadino di un paese non UE che intenda conseguire lo *status* di soggiornante di lungo periodo, ai sensi della direttiva 2003/109/CE, ha l'obbligo di superare un test che accerti la conoscenza della lingua e della società civile olandese. Tuttavia, tale normativa è applicata solo a partire dal 2010. Per quegli stranieri che hanno fatto domanda di conseguire lo *status* di lungo soggiornante tra il 2007 e il 2010, il mancato superamento del test non condiziona il rilascio del permesso di soggiorno lungo soggiornanti ma comporta l'irrogazione di un'ammenda, il cui ammontare è destinato ad aumentare progressivamente in ragione del ripetuto mancato superamento dell'esame.

P., cittadina statunitense, e K., cittadina neozelandese, ottengono lo *status* di lungo soggiornante rispettivamente il 14 novembre 2008 e l'8 giugno 2007, pur non avendo superato il test di conoscenza linguistica e civica. Di fronte all'intimazione dell'amministrazione comunale di superare il relativo test entro una certa data, entrambe ricorrono in giudizio.

Il giudice di secondo grado si interroga sulla compatibilità della disciplina in precedenza descritta con il diritto dell'UE e segnatamente con la direttiva 2003/109/CE sia in relazione al suo effetto utile, sia in relazione alle previsioni ivi contenute all'art. 5.2 e all'art. 11.1. La prima autorizza gli Stati membri a condizionare l'acquisto dello *status* di soggiornante di lungo periodo al soddisfacimento di obblighi di integrazione, la seconda stabilisce il principio di parità di trattamento tra lungo soggiornanti e cittadini nazionali in una serie di ambiti materiali elencati nella direttiva.

Ritenendo sostanzialmente conforme la disciplina nazionale rispetto alla direttiva lungo soggiornanti, salvo dubitare della proporzionalità del sistema sanzionatorio ivi previsto, la sentenza della Corte di Giustizia che qui si commenta rappresenta un importante tassello di una giurisprudenza in via di formazione relativa alla valutazione della compatibilità, rispetto al diritto dell'UE, della prassi, oramai diffusa in molti Stati membri, di porre agli immigrati non cittadini UE vincoli di apprendimento della lingua e di conoscenza della società civile dello stato ospite.

2. La diffusione di prassi di cd. “integrazione obbligatoria” ha attirato da tempo l'attenzione della dottrina, italiana (v. V. Piergigli, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *federalismi.it*, 22/2013) e straniera (E. Guild. K. Groenendijk, S. Carrera, *Illiberal Liberal States – Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, Ashgate, 2009) che ha sottolineato il cambiamento di paradigma concettuale della nozione di integrazione dello straniero nel contesto europeo.

Si afferma, infatti, l'idea che gravi in capo allo straniero un dovere positivo di impegnarsi ad acquisire, se non propriamente di acquisire, un certo grado di integrazione nella società ospite, che viene misurato prevalentemente con la conoscenza della lingua dello stato ricevente e dei valori civici di quest'ultimo. A tal fine, le politiche di integrazione passano da un modello improntato al carattere volontario a uno di tipo obbligatorio, cui lo straniero deve sottoporsi, pena altrimenti il condizionamento in negativo del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, l'inflizione di sanzioni amministrative, e/o conseguenze in merito alla fruibilità di determinate provvidenze sociali.

L'avvento di tali politiche è stato considerato in modo negativo da taluni, sottolineando l'arretramento delle politiche del cd. multiculturalismo in favore di un ritorno all'assimilazionismo (Cfr. C. Joppke, *Beyond National Models: Civic integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in *Western European Politics*, 2007, 20 pp. 1 ss.).

La sentenza in esame, dunque, costituisce una presa di posizione importante e attesa.

Per meglio apprezzarne il significato, è opportuna una breve premessa che chiarisca il rilievo del diritto dell'Unione nella materia in esame.

L'art. 79.4 TFUE ha riservato agli Stati la competenza in materia di misure di integrazione nei confronti dei cittadini stranieri di paesi terzi regolarmente soggiornanti, attribuendo all'Ue solo la possibilità di assumere misure di sostegno e di incentivo all'azione degli Stati, con esclusione di qualsiasi intervento di armonizzazione normativa. La disposizione formalizza una prassi sorta al Consiglio Europeo dell'Aja del 4-5 novembre 2004, con cui si è proceduto ad avviare un generico coordinamento delle politiche di integrazione nazionali rivolte agli stranieri e si sono stabiliti dei principi comuni in materia (cfr. *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policies in the EU*, Conclusioni del Consiglio, 19.11.2004). In tale atto, è espressa l'idea che l'integrazione sia un processo bidirezionale implicante il sorgere nell'immigrante di obblighi nei confronti della società ospitante.

Accanto a questa dimensione, di rilievo più politico, le misure di integrazione obbligatoria sono considerate tanto nella direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, quanto nella direttiva 2003/109/CE che disciplina lo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. In tali atti, sono presenti clausole che consentono agli Stati membri di condizionare il rilascio di provvedimenti in materia di immigrazione al soddisfacimento di interventi di integrazione.

Sul piano testuale, le direttive utilizzano in modo differente l'espressione "condizioni di integrazione" e "misure di integrazione". In particolare, la direttiva 2003/109/CE precisa all'art. 5 che gli Stati membri, al fine di attribuire lo *status* di lungo soggiornante, «possono esigere che i cittadini di Paesi terzi soddisfino le *condizioni* di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale» (corsivo nostro). La stessa direttiva prevede, poi, che lo straniero, che abbia acquisito lo *status* di soggiornante di lungo periodo in uno Stato membro dell'UE, possa acquistare, subordinatamente al soddisfacimento di talune condizioni, il diritto di soggiornare per un periodo superiore ai tre mesi in un altro stato UE. Tra le condizioni che gli Stati possono richiedere, l'art 15.3 prevede quella di soddisfare *misure* di integrazione in conformità alla legislazione nazionale.

Sulla base di tale diverso utilizzo del vocabolo "misure" piuttosto che "condizioni", si è suggerito in dottrina che le prime, a differenza delle seconde, non potrebbero sostanziarsi in interventi di carattere obbligatorio e non potrebbero condizionare l'acquisto del relativo diritto (S. Carrera, *Integration of Immigrants in EU Law and Policy*, in L. Azoulay, K. De Vries, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, OUP, 2014, 159).

Senonché il tentativo di distinguere tra condizioni di integrazione e misure di integrazione è complicato dalla circostanza che nella direttiva sul ricongiungimento familiare, coeva a quella lungo soggiornanti, pur utilizzandosi il termine misure anziché condizioni, appare abbastanza chiaro, sulla base di un'interpretazione *a contrario* fondata sull'art. 7.2, che queste possono essere applicate anche prima del rilascio dell'autorizzazione di soggiorno, nonché implicare un obbligo di risultato, quale appunto il superamento di un test (cfr. Conclusioni dell'avv. gen. Mengozzi alla causa *Dogan c. Bunderepublik Deutschland*, C-138/13, § 56).

3. La distinzione tra "condizioni di integrazione" e "misure di integrazione" assumerà un rilievo centrale nelle conclusioni dell'Avvocato Generale alla presente causa. Posto che la normativa olandese non condiziona il rilascio del permesso di soggiorno, essa deve

qualificarsi come misura di integrazione. Ciò comporta che essa deve essere volta a favorire l'integrazione e non può imporre alcun obbligo di risultato, come appunto il superamento di un test, ma solo, al più, prevedere come obbligatoria la frequenza di un corso di lingua e cultura civica.

La Corte di Giustizia non segue tale percorso argomentativo, probabilmente per le ambiguità che circondano l'effettiva distinzione concettuale tra "misure e "condizioni", prima messa in luce.

Essa esclude, in primo luogo, che la disciplina olandese possa ritenersi in contrasto con l'art. 5.2 della dir. 2003/109/CE, disposizione che non impone ma neanche vieta agli Stati di porre obblighi di integrazione per gli stranieri anche dopo il conseguimento da parte di questi dello *status* di lungo soggiornante (§ 38). Residua, dunque, in capo alle autorità nazionali una certa discrezionalità nello stabilire misure di tale tipo, anche nei confronti di chi già abbia lo *status* di straniero lungo soggiornante, purché dette misure non incidano sul mantenimento di tale *status*.

L'imposizione, poi, di obblighi di integrazione non configura un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini nazionali. In relazione a questi si può presumere che essi dispongano già delle competenze richieste ai lungo soggiornanti, sicché le due situazioni non sono analoghe e dunque comparabili (§ 42-44).

Quanto alla contrarietà con gli obiettivi della dir. 2003/109/CE, la Corte osserva che di per sé l'acquisizione di una conoscenza tanto della lingua quanto della società dello Stato membro agevola l'integrazione del cittadino straniero – obiettivo ultimo della direttiva – sia perché favorisce l'interazione coi cittadini nazionali, sia perché rende meno difficile l'accesso al mercato del lavoro (§ 47).

La circostanza di richiedere il superamento dell'esame, per verificare il possesso delle conoscenze, deve ritenersi una misura proporzionata rispetto all'obiettivo dell'integrazione, posto che il mancato superamento del test non determina conseguenze sullo *status* di lungo soggiornante.

La Corte osserva, però, che le modalità applicative dell'esame non devono essere tali da renderne eccessivamente oneroso il superamento, così da compromettere l'obiettivo della direttiva. Nel caso di specie, il sistema sanzionatorio previsto appare eccedere quanto necessario. Infatti, il pagamento di un'ammenda per sanzionare l'inosservanza dell'obbligo di superamento dell'esame, in aggiunta al pagamento dei costi sostenuti, potrebbe compromettere la realizzazione degli obiettivi di cui alla direttiva. Spetta, tuttavia al giudice nazionale effettuare detta valutazione.

4. La sentenza in commento afferma in via di principio la compatibilità, rispetto al diritto dell'UE, delle politiche di integrazione obbligatoria, le concepisce come strumento per favorire l'effettiva interazione tra cittadini stranieri e cittadini nazionali, riconosce in capo agli Stati una certa discrezionalità quanto alla loro attivazione ma recupera margini di controllo sul profilo applicativo delle stesse in nome del principio di proporzionalità.

E' questa una tecnica che già era emersa in passato in occasione del giudizio della Corte relativo alla direttiva sul ricongiungimento familiare e sulla possibilità ivi prevista di subordinare l'autorizzazione all'ingresso del minore non accompagnato di anni 12 al soddisfacimento di condizioni di integrazione (sent. 27-6-2006, *PE c. Consiglio*, C-540/03) e che è stata ribadita in una sentenza di qualche settimana successiva a questa che si commenta relativa agli obblighi di integrazione linguistica del coniuge ricongiunto, sempre nel contesto della dir. 2003/83/CE (sent. 9-7-2015 *Zaken c. K e A.*, C-153/14).

L'approccio seguito dalla Corte può certamente condividersi, proprio nella misura in cui uno stringente controllo sulle modalità applicative di dette misure, che valuti il grado di

conoscenza richiesto, il costo da sostenere, la possibilità di esenzioni per situazioni individuali, consente di evitare un abuso dello strumento.

Tuttavia, ci si chiede se la circostanza – sostanzialmente sconosciuta dalla Corte di Giustizia – che entrambe le ricorrenti avessero già conseguito il relativo *status* di lungo soggiornante UE non avrebbe dovuto assumere un rilievo diverso.

E' certamente vero che, secondo la normativa olandese, il mancato assolvimento dell'obbligo del superamento del test non incide sul mantenimento dello *status* di lungo soggiornante e, in questo senso, tale profilo già vale a differenziare la posizione dei soggetti titolari di tale *status* da quelli che non lo sono, per i quali il mancato superamento del test può implicare conseguenze sul loro statuto amministrativo di straniero.

Tuttavia, atteso che il permesso lungo soggiornanti è concepito dalla stessa direttiva come autentico strumento di integrazione (cfr. *considerando* 12), il possesso di esso e la conseguente relativa presunzione di un già avvenuto grado di integrazione nella società avrebbero potuto giustificare un diverso articolarsi del giudizio di proporzionalità. In particolare, ci si sarebbe potuti interrogare se l'acquisizione di conoscenze linguistiche e civiche, in situazioni in cui il soggetto ha già ottenuto lo *status* di lungo soggiornante, non potesse essere raggiunto con altri e meno impattanti strumenti, diversi da quello del superamento obbligatorio del test, come appunto la mera frequenza del corso.

E' da ricordare poi che in dottrina si è accostata la figura del soggiornante di lungo periodo a quella del cittadino dell'UE, parlando di una forma sussidiaria di cittadinanza dell'UE (cfr. D. Acosta Arcarazo, *The Long-term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship*, Leiden-Boston, 2011)

Approfondendo tale spunto, si può ricordare quella giurisprudenza della Corte in materia di accesso dei cittadini UE non economicamente attivi alle prestazioni sociali di carattere non contributivo. In tali contesti, la Corte ha previsto che sia legittimo, per lo stato ospite, subordinare l'erogazione del relativo beneficio a criteri che indichino un certo grado di integrazione nella società ricevente. Questa viene misurata non solo con la durata della residenza ma anche con altri fattori, quali i legami familiari, di lavoro, di carattere sociale sviluppati dal soggetto richiedente (§ 38, sent. 18-7-2013, *Prinz c. Hannover*, C-523/11 e C-585/11).

Una lettura, dunque, coordinata delle due nozioni di integrazione, giustificata da un parallelismo tra lo *status* di lungo soggiornante e quello di cittadino dell'UE che ha esercitato la libertà di circolazione, avrebbe potuto suggerire alla Corte che, in un'ipotesi quale quella descritta nei fatti di causa, al soggetto già titolare dello *status* di lungo soggiornante la frequenza del corso, anziché il superamento del test, potesse ritenersi sufficiente allorché, sulla base di un esame individualizzato, la persona in esame presentasse altri, ulteriori legami con la data realtà statale, indicativi della sua integrazione sociale.